L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intéret Public

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

Montpellier, la ville inventée

GRAND COEUR

Sylvain Barone, CEPEL

Fevrier 2008

PUCA
plan
urbanisme
construction
architecture

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire
MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

Ville de Montpellier

Montpellier Agglomération

SERM

MTE

Avec le soutien de :

Caisse des Dépôts

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE

MUTATIONS DES TERRITOIRES
en Europe – FRE 3027

CEPEL
Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine

Grand Cœur est un projet global de réhabilitation et de valorisation du centre de Montpellier qui a été lancé formellement à l'automne 2002. La Ville démontre à travers ce programme sa volonté de réorienter son action en direction du centre. Cela ne signifie pas que son intervention ignorait jusqu'ici le cœur de ville. Cependant, ce projet représente une évolution par rapport aux politiques d'aménagement et d'urbanisme montpelliéraines de ces vingt-cinq dernières années. Il répond à une forte croissance démographique et à une tendance naturelle à l'étalement urbain. Il véhicule une certaine vision du centre, habité et dynamique, dont il rappelle le rôle essentiel dans l'agglomération montpelliéraine. Il se décline en plusieurs axes (logement, commerce et cadre de vie), mais comprend en réalité un ensemble de réalisations extrêmement hétérogènes, que ce soit par leur ampleur ou par leur nature : produire du logement social, attirer des « locomotives » commerciales, rénover des monuments historiques, etc. Cette situation fait écho à la polysémie de la notion de centralité urbaine, qui renvoie à la fois à une dimension géographique, sociale, politique, économique et architecturale. Les réalisations sont toutefois fédérées autour d'une idée directrice : aménager un centre ville à l'échelle de l'agglomération.

Tous les ingrédients sont ici réunis pour rendre l'intervention publique particulièrement délicate : fortes densités de population, richesse patrimoniale, variété des situations selon les quartiers, etc. Dans ce cadre, la capacité de la Ville à encadrer, mobiliser et faire converger les efforts de multiples intervenants est essentielle. Concernant les rapports public/privé, après l'intense conflit né au sujet de l'ouverture du centre ludico-commercial Odysseum en frange communale Est de Montpellier, Grand Cœur constitue un élément de la reprise du dialogue entre la Ville et la CCI, cette dernière étant désormais associée au programme.

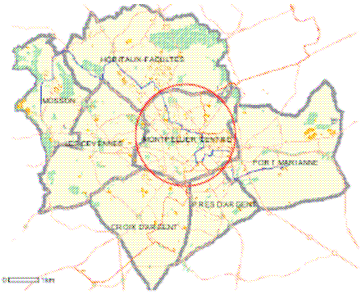
Du côté des rapports public/public, si l'ensemble des collectivités locales (Agglomération, Département, Région) participe financièrement au projet, des acteurs situés à divers niveaux pouvant tous prétendre représenter un certain intérêt public (Ville, services du patrimoine, grands établissements public ferroviaires, etc.) se trouvent mis en interaction.

La régulation des conflits liés à ces interactions est parfois source de ralentissement dans la mise en œuvre des opérations. En revanche, le partenariat est très étroit entre la Ville et la SERM, comme en témoigne l'installation d'une mission commune dédiée au suivi du programme et à la coordination des intervenants.

Enfin, Grand Cœur se caractérise par la mobilisation d'une gamme très large d'outils opérationnels, du plus incitatif au plus coercitif (OPAH-RU, PRI, ZPPAUP), et par la mise en place de différents zonages (Montpellier présentant la particularité, à l'instar de quelques autres villes, de bénéficier d'un financement ANRU pour son centre ancien), qui rappellent que l'action publique doit s'adapter aux spécificités micro-locales, qu'elles soient sociales, économiques ou patrimoniales.

FICHE PROJET 2

montpellier grand cœur



Lancée fin 2003, l'opération Grand Cœur a pour ambition de transformer et dynamiser le centre historique de la ville longtemps limité à « l'Écusson », d'étendre son périmètre, de rénover son patrimoine, de renouveler ses fonctions, d'améliorer le cadre de vie de ses habitants.

La « Mission Grand Cœur », équipe pluridisciplinaire comprenant des représentants de la ville, de la SERM et d'ACM, pilote un programme ambitieux et innovant devant à terme donner sens à une centralité métropolitaine riche de mobilités et d'équilibres tant en ce qui concerne le logement que les équipements publics et privés, notamment les commerces, ou les systèmes de transport.

L'Écusson compte environ 10.000 habitants, Grand Cœur couvre 600 hectares (1/7ème du territoire communal urbanisé) dont tout le secteur sauvegardé, et regroupe 71.000 habitants.

Les objectifs de Grand Cœur sont clairement affichés :

• Conserver la diversité sociale du centre par une politique immobilière (rénovation, réhabilitation, restauration, requalification) portant sur 1 500 logements dont 500 logements sociaux

• Dynamiser les activités économiques, commerciales et de services, d'artisanat et de bureaux pour renforcer l'attractivité du centre

• Faciliter la vie des résidants par l'aménagement d'espaces publics, la piétonisation de l'Écusson, la desserte par les transports publics, la création de places de stationnement, d'équipements de proximité, l'aide aux associations…

• Valoriser le patrimoine public et privé en restaurant, en mettant en valeur les immeubles, les monuments et les espaces publics, les places et boulevards…

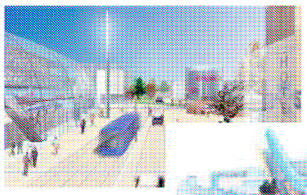
La SERM pilote les actions de renouvellement urbain tant sur le plan de la réhabilitation et de la requalification des immeubles dégradés que par une restructuration d'îlots résidentiels et commerciaux ou encore en intervenant pour lancer la construction de logements sociaux et privés sur les friches urbaines.

La SERM anime les actions de renouvellement urbain liées aux activités commerciales et de services, à l'amélioration de l'habitat, conseillant propriétaires bailleurs et propriétaires occupants dans leurs démarches administratives et commerciales.

Au total, la SERM a conduit à l'achat de plus de 15.000 m2 de surfaces résidentielles (près de 300 logements à réhabiliter ou à construire) et de quelque 4 000 m2 de surfaces commerciales.

Au 1er janvier 2008, plus de 100 logements ont été réhabilités, 150 logements neufs ont été programmés, 80 logements sociaux sont en cours de réalisation, 35 locaux commerciaux rénovés ont été placés sur le marché.

Le projet urbain « Saint-Roch » porte extension de la gare du même nom. C'est donc en premier un pôle d'échanges intermodal, et par le biais d'une ZAC un projet de renouvellement urbain de première importance pour la ville. Sur une quinzaine d'hectares, plus de 1 500 logements seront construits, accompagnés d'une école maternelle, d'équipements publics et privés variés, dégageant au cœur du projet un espace vert de près de 2 hectares (parc René Dumont). Commerces et bureaux sur plus de 10 000 m2 de SHON, une salle de spectade (théâtre, concerts…), un parking de 2.000 places complètent le programme qui met en valeur le pôle d'échanges intermodal : trois lignes de tramway, bus, gare TGV et TER. Le quartier nouveau Saint-Roch dont le concours a été lancé en 2002 se greffera sur le centre historique et accordera à la gare une place essentielle dans le fonctionnement urbain. Jean-Marie Dutilleul est en charge de son extension sous contrôle de la SNCF. Paul Chemétov lauréat du concours d'urbanisme est associé à Emmanuel Nebout et Michel Desvigne pour la réalisation du quartier. La libération du foncier exige un protocole d'accord entre la ville, la communauté d'agglomération, la SNCF et RFF dont les conditions financières qui ne sont pas le moindre problème à résoudre expliquent en grande partie le retard du projet.



le quartier du Nouveau Saint-Roch

FICHE PROJET 2

montpellier grand cœur

L'opération immobilière « Saint-Charles », sous forme de ZAC, est une des premières réalisations de Grand Cœur. Elle conforte l'idée d'un centre ville élargi, renouvelant l'image d'un quartier de quelque 4,5 ha de superficie.

Adossé au centre historique de l'Écusson par le Jardin des Plantes, le site couvre l'îlot de l'ancien Hôpital général du XVIIe siècle et celui des Cliniques Saint-Charles construites au début du XXe. Les bâtiments et le jardin attenant sont inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

L'îlot ouest de la ZAC accueillera un important programme résidentiel construit à partir de l'ancienne clinique dont la « charpente » est conservée (environ 15 000 m2 de SHON) et de bâtiments neufs greffés en « peigne » sur les bâtiments hospitaliers de la clinique pour 15 000 m2 de SHON également. Opération de renouvellement urbain, le programme Saint-Charles porte donc réhabilitation du bâtiment « cliniques Saint-Charles » en 150 appartements de grand standing. Le parti d'aménagement se définit à partir de la réhabilitation/restauration des bâtiments et espaces historiques (jardins) et de l'adjonction de bâtiments nouveaux adossés, en accord avec les précédents.

La SERM est l'opérateur public du programme dans le cadre d'une convention d'aménagement. Elle intervient également pour conduire les négociations avec le Rectorat et l'Université Paul Valéry dans le cadre du projet d'aménagement de l'Hôpital général en bâtiments universitaires.

PROGRAMME

Transformation clinique Saint Charles en immeuble résidentiel : 15 000 m2 de SHON
Transformation de l'Hôpital général en espace universitaire et extensions : 30 000 m2 de SHON

Maître d'ouvrage : Ville de Montpellier
Mandataire aménageur : SERM
Architecte-urbaniste coordonnateur : Alexandre Mélissinos
Architectes opérationnels : François Fontès et Pierre Malet

Le centre des villes se situe au carrefour d'enjeux sociaux, économiques et symboliques particulièrement importants. Le changement d'échelle des pôles urbains et la persistance, voire l'aggravation, de difficultés inhérentes aux quartiers centraux incitent les autorités de certaines villes à mettre au point des programmes spécifiques. « Grand Cœur » est un projet global de réhabilitation et de valorisation du centre de Montpellier. Son lancement remonte formellement au 17 septembre 2002, date à laquelle le maire de la commune, Georges Frêche, donne une conférence de presse à ce sujet. La municipalité démontre à travers ce projet sa volonté de réorienter son action en direction du centre. Cela ne signifie pas que son intervention ignorait jusqu'ici le cœur de ville. Néanmoins, ce projet représente une évolution par rapport aux politiques d'aménagement et d'urbanisme montpelliéraines de ces vingt-cinq dernières années. Il répond à une forte croissance démographique et à une tendance naturelle à l'étalement urbain (qu'il ne saurait toutefois endiguer à lui seul) et recherche un meilleur équilibre entre la périphérie et le centre en termes de logements, d'activités et d'équipements. Il véhicule une certaine vision du centre, habité et dynamique, dont il rappelle le rôle essentiel dans l'agglomération montpelliéraine.

Le programme Grand Cœur se décline en plusieurs axes :

- *un axe « logement »* : afin de conserver un centre peuplé et doté d'une structure sociale mixte, l'un des principaux objectifs, simple et lisible, du projet est la construction ou la rénovation de 1 600 logements, dont 500 logements sociaux.

- *un axe « commerce »* : il s'agit surtout ici de renforcer le développement commercial du centre ville en valorisant des axes commerçants, en attirant quelques enseignes et en luttant contre la vacance des locaux commerciaux inadaptés.

- *un axe «cadre de vie »* : l'objectif est d'apporter des améliorations par des actions en matière de rénovation et de développement du patrimoine, de sécurité et de propreté, par la mise en place de zones piétonnisées, d'espaces verts, etc.

Le périmètre de l'opération recouvre une superficie de 700 hectares (comprenant le secteur sauvegardé). Il inclut bien sûr l'Écusson, c'est-à-dire la ville historique du XVII/XVIIIe siècle, mais également toute une série de faubourgs qui se sont développés entre le XIXe et le XXe siècle en première périphérie du centre historique : Boutonnet, les Arceaux, Figuerolles, Gambetta, les Aubes, les Beaux-Arts, Laissac-Sud Comédie et Polygone-Antigone. Ce périmètre correspond à la zone administrative dite « quartier centre », selon un découpage en sept quartiers entériné en conseil municipal en juin 2002. Le programme concerne plus de 70 000 personnes, c'est-à-dire un tiers de la population de Montpellier. Les premiers documents présentant le dispositif évoquaient une mise en œuvre sur la période 2002-2010, ce qui renvoie symboliquement à un calendrier décalé par rapport aux temporalités électorales. En pratique, ce programme d'actions ne sera pas clôturé à cette date, comme l'indique la convention publique d'aménagement passée par la Ville avec la Société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM), qui concerne la période 2003-2013. La base de financement retenue était initialement de presque 70 millions d'euros. Elle est aujourd'hui de plus de 100 millions d'euros, avec une participation des collectivités supérieure à 20 millions, liée principalement au logement social public et privé.

Grand Cœur comprend un ensemble de réalisations extrêmement variées, que ce soit par leur ampleur (sur le seul volet « logement », le dossier de presse distribué lors d'une visite des travaux en octobre 2006 faisait apparaître une aide pour ravalement de façade de 1 500 euros et, à l'autre extrémité, des subventions de presque 200 000 euros pour la réhabilitation complète d'un immeuble) ou par leur nature (produire du logement social, attirer des « locomotives » commerciales,

rénover des monuments historiques, etc.). Cette situation fait écho à la polysémie de la notion de centralité urbaine, qui renvoie à la fois à une dimension géographique, économique, sociale, architecturale et politique. Toutes ces réalisations sont fédérées autour d'une idée directrice : aménager un centre ville à l'échelle de l'agglomération. Faire la ville sur la ville est toujours plus compliqué que de la construire *ex nihilo*. En l'occurrence, tous les ingrédients sont ici réunis pour rendre l'intervention publique particulièrement délicate : fortes densités de population, richesse patrimoniale, variété des situations selon les quartiers, etc. Ce qui complique singulièrement l'action de la Ville et de ses partenaires présente un intérêt particulier pour l'observateur des pratiques de projet urbain, que ce soit du point de vue de la nature des objectifs d'aménagement et d'urbanisme, de celui des rapports inter-acteurs ou de celui de la matérialisation des opérations.

La question se pose des raisons qui ont poussé la municipalité à accentuer son action dans le centre ville. Ces raisons fournissent de premiers éclaircissements sur la manière dont la Ville porte le projet. Il semble cependant illusoire de prétendre saisir l'intervention publique sans s'intéresser aux relations entre acteurs publics et privés, que ce soit dans un contexte local ou multi-niveaux. La nature de ces relations, jouant à la fois comme ressource et comme contrainte, est en effet à même de modifier les contours du programme tel qu'il a été initialement pensé par la Ville. En même temps, si la mise en œuvre du projet, dont nous avons évoqué la complexité, nécessite d'activer des partenariats, elle ne peut avoir lieu sans la mobilisation de compétences et d'outils opérationnels adaptés, ce qui n'est pas le moindre des enjeux. Nous passerons en revue l'ensemble de ces aspects en nous focalisant, dans un premier temps, sur la logique de Grand Cœur (I), puis en analysant, dans un deuxième temps, le programme à la lumière des questions de gouvernance (II), avant d'en étudier, dans un troisième temps, l'opérationnalisation effective (III).

1. la logique du programme grand cœur

Par logique, nous entendons l'ensemble des perceptions et des normes sous-tendant le programme. Cette dimension est difficile à saisir sans référence à l'histoire des politiques d'aménagement et d'urbanisme. Il semble à cet égard fondamental de voir en quoi Grand Cœur s'inscrit (ou non) dans des manières de penser et de faire la ville observables depuis une trentaine d'années à Montpellier. Quant à la définition du contenu du projet, elle passe par une déclinaison en différents volets ciblant des buts concrets à atteindre. Inscrits dans une cohérence à la fois discursive et opérationnelle, ces derniers donnent de la chair aux grands objectifs du programme.

1.1. quel centre pour quelle ville ?

La centralité est un thème qui revient fréquemment dans les projets urbains. L'association entre projet urbain et centralité est même « quasiment consubstantielle » (Devisme, 2007). Dans le cas de Montpellier, le centre commercial du Polygone est inauguré en 1975. La campagne pour les élections municipales qui ont lieu la même année se focalise tout particulièrement sur ce projet, porté par le maire sortant François Delmas et devenu, pour l'opposition, le symbole d'une politique libérale faisant la part belle aux promoteurs privés. Si la prise de pouvoir de

la nouvelle équipe municipale est donc marquée, dès l'origine, par les débats suscités par une opération urbaine, son action sera ponctuée, durant une trentaine d'années, par d'importantes politiques d'aménagement et d'urbanisme. Ces dernières sont guidées par trois principes essentiels : « constituer d'importantes réserves foncières, marquer l'espace par de grandes réalisations et s'engager dans une extension de grande ampleur vers le littoral […] » (Arab, 2003). Structurées par la pensée d'un géographe devenu adjoint à l'urbanisme, Raymond Dugrand, elles viseront notamment à ériger Montpellier en métropole. L'équipe municipale cherchera par ce biais à accroître le rayonnement et l'attractivité de la ville. L'appel à des architectes de renom, comme Ricardo Bofill, s'inscrit pleinement dans cette démarche de médiatisation. Le projet urbain traduit on ne peut plus clairement, ici, une ambition socio-économique collective pour le long terme (Ingallina, 2001).

En même temps, l'organisation urbaine est repensée. À partir des années 1970, l'arrêt du financement public des ZUP redonne une actualité à la ville constituée. Raymond Dugrand et son équipe étudient alors les possibilités d'aménager la ville selon un schéma linéaire contrebalançant la croissance vers l'ouest. Le rééquilibrage vers l'est prend corps au moment où d'importantes opportunités foncières se présentent. Si la centralité est réinvestie, c'est le thème de l'organisation autour d'un axe qui est retenu. La SERM, société d'économie mixte dégagée des lourdeurs de la comptabilité publique et des contraintes de l'agenda politique local, jouera un rôle central dans la mise en œuvre de ce programme d'actions. Au cours des années 1980 et 1990, des projets d'envergure sont conduits, dont le plus emblématique est certainement Antigone (Dubois, 1997). L'intervention sur le centre historique visait à éviter son dépeuplement et les pertes d'activité économique. Il s'agissait d'éviter que le centre ne se « muséifie », ce qui est aujourd'hui devenu un lieu commun. La mise en place d'équipements en périphérie de l'hyper-centre, comme le Corum, devait permettre de maintenir un centre vivant. Mais le Polygone, en son temps, participait déjà de ce que Raymond Dugrand nommait la stratégie d' « encerclement du centre ».

Pour autant, l'action publique s'intéresse peu au centre ancien jusque dans les années 1990. Des dispositifs sont certes mis en place, mais avec des moyens limités. Si le maintien des populations et des activités reste un objectif affiché, le contexte a évolué depuis la fin des années 1970 : de nouveaux besoins émergent dans les quartiers centraux et le relatif désinvestissement de la Ville en faveur de cette zone n'a permis qu'à la marge de résoudre les difficultés liées aux conditions de vie des habitants. La croissance démographique de l'agglomération de Montpellier, extrêmement rapide (+ 6 000 habitants par an en moyenne), pose des problèmes de logement, de circulation et d'étalement urbain. Cette évolution soulève simultanément une question d'échelle : le centre ancien ne peut plus à lui seul représenter le centre d'une agglomération qui s'est à ce point agrandie.

Pour la Ville, Grand Cœur est l'occasion d'affirmer l'existence d'un centre à l'échelle de l'agglomération, qui ne peut que s'affranchir des limites du centre historique[1]. Il s'agit moins de créer de toute pièce une nouvelle centralité métropolitaine que d'opérer un recentrage sur la ville existante, en prenant acte d'un espace vécu

[1] On retrouve ce type de préoccupation dans d'autres villes, par exemple à Dunkerque avec le projet « Neptune » (Hellequin *et alii*, 2007) ou encore à Grenoble, dans un registre très proche de Grand Cœur, avec « Cœur de ville, cœur d'agglo ».

débordant largement les limites du centre historique. Ce dernier occupe toutefois une place singulière dans cette centralité, ne serait-ce que du point de vue des représentations. La centralité se définit à la fois à la position centrale d'un lieu ou d'un espace et à une capacité de polarisation de l'espace (Dematteis, 2003). Cet espace est celui des Montpelliérains, qui y vivent et qui ont la faculté de se prononcer politiquement sur sa gestion. Mais le centre ville est aussi le lieu de travail, d'achats, de loisirs et de référence identitaire de tout un bassin de vie, à l'échelle du département voire de la région. Son statut patrimonial regarde même le niveau national voire mondial. Avec Grand Cœur, l'action publique tend à épouser une échelle plus conforme aux pratiques quotidiennes des habitants. Mais au-delà du périmètre global du programme d'action, des zones prioritaires ont été ciblées à travers un jeu de focales successives : partie Sud de Grand Cœur et Nord Écusson, territoires ANRU (nous y reviendrons), îlots situés dans les secteurs plan Cabanes, Roger Salengro, etc. Ce qui est en jeu est l'articulation des échelles de l'action publique, des espaces vécus et des problèmes concrets appelant une intervention publique. À cette déclinaison spatiale du projet s'ajoute une déclinaison thématique.

1.2. des choix concrets d'aménagement et d'urbanisme

Le programme Grand Cœur est structuré autour de trois axes : logement, commerce et cadre de vie. Concernant le volet « logement », il faut rappeler la complexité inhérente à toute entreprise de reconquête du centre ville. Si la Ville a souhaité s'attaquer à ce dossier, c'est dans le but de « fixer » les habitants du centre et si possible d'en augmenter le nombre. Il existe en effet de nombreux interstices dans le tissu urbain, permettant de densifier l'occupation du centre ville. Cette densification est présentée comme positive dans la mesure où les résidants ont accès, dans cette zone, à de nombreux équipements et services. Il s'agit en même temps de faire face aux processus de fragmentation sociale à l'œuvre dans toutes les villes européennes (Le Galès, 2003), de maintenir une certaine mixité sociale en améliorant les conditions de vie des moins favorisés tout en évitant que les plus aisés ne choisissent d'habiter ailleurs[2]. La Ville doit gérer, pour cela, une double problématique : celle des « marchands de sommeil » et celle de l'inflation des prix de l'immobilier. Le diagnostic est le suivant : seule l'intervention publique peut interrompre la spirale de dépréciation du bâti selon laquelle les moins riches acceptent d'occuper des logements en mauvais état, ces logements pouvant cependant procurer des rendements importants à leurs propriétaires pour peu qu'ils en diminuent drastiquement les frais d'entretien. De son côté, le privé a peu d'intérêt à intervenir. Devant cette situation, la Ville applique les méthodes interventionnistes qu'elle met en œuvre depuis une trentaine d'années, n'hésitant pas, quand elle le juge utile, à imposer ses choix en matière de logement social et d'architecture. Cette attitude peut irriter les promoteurs privés, mais elle sécurise en même temps leur action.

Le volet « commerce » paraît plus complexe encore tant le sujet est étranger à l'action des collectivités. De ce point de vue, le règlement du contentieux relatif au projet ludico-commercial Odysseum, sur lequel nous reviendrons en détails dans la partie suivante, a marqué une étape décisive en permettant à la Ville et à la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de renouer le dialogue. La CCI est

[2] Ce n'est pas là qu'un effet de discours. En effet, Montpellier est l'une des rares villes de cette dimension à respecter le quota des 20% de logement social.

désormais associée aux réflexions en matière d'urbanisme commercial, lequel est aujourd'hui marqué par la présence de nombreux hypermarchés. Le projet de la municipalité comprend en fait deux volets : des actions dans les secteurs où le commerce est en déclin, qui correspondent aux endroits où la Ville agit pour améliorer la qualité du logement. La SERM est alors chargée d'acquérir des locaux en rez-de-chaussée d'immeuble, de les restructurer, puis de les mettre en location temporaire pour la durée nécessaire à la requalification de la rue avant de les revendre à des commerçants. Le second volet consiste à agir dans le cœur marchand. Ici, l'accent est mis sur le format « supermarché » et « supérette » avec un objectif de renforcement des polarités secondaires de proximité. L'objectif est notamment d'attirer dans des endroits stratégiques plusieurs « locomotives » commerciales. À cela s'ajoute une meilleure répartition des enseignes, comme dans les galeries commerçantes, et une modification des circuits marchands au sein du centre ville.

Le volet « cadre de vie » comprend quant à lui des opérations classiques en centre ville, comme le ravalement de façades et l'embellissement des monuments historiques, mais également des actions plus singulières, comme la piétonisation de l'Écusson. L'éloignement de l'automobile du centre ville est un objectif affiché de Grand Cœur. L'idée est d'inciter les automobilistes à rechercher des itinéraires à l'extérieur du centre ville ou à emprunter les transports collectifs, même si cela est aujourd'hui compliqué : absence de rocades offrant une véritable alternative, mise en service de la ligne 3 du tramway sur cet itinéraire dans plusieurs années seulement, etc. L'une des manières les plus intéressantes d'aborder ce volet consiste à en étudier les effets sur l' « écriture » de la ville. Les acteurs municipaux ont à cœur de créer une continuité de l'espace public. Cela peut se faire en reliant, en termes à la fois fonctionnel et esthétique, les deux côtés d'un boulevard (comme le boulevard Gambetta avec le réaménagement du Plan Cabanes), en limitant la circulation automobile sur un axe donné pour éviter qu'il ne produise un « effet frontière » (réduction du nombre de voies automobiles sur le boulevard du Jeu de Paume et élargissement des trottoirs redonnant au boulevard sa fonction de liaison entre les faubourgs et l'Écusson), en installant un marché de plein air en situation de carrefour (cas du marché de la place Albert Ier à l'articulation de la ZAC Saint Charles, de l'Écusson et du faubourg Boutonnet), ou encore en utilisant autant que possible des matériaux similaires et des teintes coordonnées dans les rues du centre ville. La mise en place de chartes (charte des terrasses, charte bruit, charte propreté), dont certaines, comme la charte propreté, sont réalisées en liaison étroite avec les associations de quartier et le conseil citoyen du quartier Centre, peut être assimilée à l'élaboration de règles de vie commune renvoyant à une conception particulière du fonctionnement de la ville. Notons qu'une direction spéciale (la direction de l'espace public, DEP) à laquelle sont rattachés des agents de proximité, a été créée à la Ville pour gérer les petits dysfonctionnements quotidiens (réparer une barrière, signaler un tag, etc.).

Nous nous trouvons donc devant un cas d'opération globale, complexe et multidimensionnelle à l'échelle d'un centre ville élargi. Conçue et pilotée par la Ville, sa concrétisation n'en dépend pas moins d'une pluralité d'acteurs publics et privés situés à différents niveaux d'intervention.

2. un programme à l'épreuve des enjeux de gouvernance

L'utilisation du terme de « gouvernance » n'a d'autre vocation, ici, que de mettre en avant l'existence d'interactions plus ou moins substantielles entre des intervenants nombreux situés à différentes échelles. La multiplication des acteurs sur les scènes locales et la fragmentation du cadre politico-administratif génèrent des problèmes de gouvernabilité (Offner, 1999). Les partenariats généralisés constituent un moyen de répondre aux enjeux de flexibilité et de coordination de l'action publique, d'agir face à la complexité en fabriquant de la cohérence (Gaudin, 1999; Duran, 1999). Le rôle du politique ne s'en trouve pas pour autant banalisé. Celui-ci bénéficie d'une légitimité particulière et c'est lui, *in fine*, qui endosse la responsabilité de l'action publique. Malgré cela, tout projet urbain d'une certaine ampleur nécessite de tisser des liens avec différents types d'acteurs. Dans ce cadre, la capacité de la Ville à encadrer, mobiliser et faire converger les efforts de multiples intervenants est essentielle. C'est le sens même de la notion de projet. Comme le souligne Luigi Bobbio, « *progettare* » renvoie moins à l'idée traditionnelle de décision qu'à celle d'ouverture des processus à des acteurs et des ressources variés (Bobbio, 1996).

2.1. la fabrique d'un consensus local

« Le contenu du projet est déterminé à la fois par la découverte du contexte dans lequel l'acteur collectif ville agit et par les ressources – matérielle, cognitives, organisationnelles – que le processus de projet permettra de réunir et/ou de développer. Le consensus fait partie de ces ressources. La construction d'une vision partagée est donc essentielle dans la démarche de projet car elle permet de pérenniser les jeux coopératifs entre acteurs. Les bons objectifs sont, par conséquent, ceux qui permettent de stabiliser un consensus » (Pinson, 2002). Les enjeux de régulation sociale et de développement économique sont toujours indissociables des enjeux de légitimation politique et institutionnelle. Cela est particulièrement vrai en matière de projets urbains (Pinson, 2004). Illustrant le renouveau de la planification stratégique spatiale, ces derniers permettent aux maires des villes importantes d'asseoir leur légitimité non plus seulement sur l'élection, mais également sur la combinaison entre une vision à moyen-long terme et des productions concrètes et visibles. C'est au nom de la relation qu'ils entretiennent avec la société locale que les dirigeants sont habilités à conduire l'action publique. Simultanément, le leadership permet de donner du sens aux projets collectifs (Smith, Sorbets, 2003 ; Négrier, 2005). En même temps, Grand Cœur ne peut être compris en dehors d'une analyse des enjeux de gouvernance, et en particulier des rapports entre acteurs publics et privés.

Le projet Odysseum, alliant activités ludiques et commerciales, suscita à partir de 1998 le mécontentement des commerçants du centre ville, la CCI n'ayant pas été consultée alors que 67 000 m^2 de surfaces de vente devaient être ouvertes. La contestation fut menée par la Fédération des associations de défense des usagers et des consommateurs du centre-ville et du Grand Montpellier (FADUC), la Société centrale de réalisations immobilières (SOCRI), principale propriétaire du centre commercial du Polygone, et la CCI à grands renforts de pétitions, de plans de communication et, surtout, de recours devant le tribunal administratif. Alors que la

Ville mettait en avant le caractère complémentaire du commerce de périphérie et du commerce de centre ville, les commerçants du centre voyaient dans ce projet une source de concurrence déloyale. Le contentieux, qui a duré plusieurs années, illustre bien le poids des intérêts privés dans la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995). Il a connu un dénouement récent. Les commerçants ont compris qu'ils ne pourraient durablement s'opposer au projet. Quant à la collectivité, elle a pris conscience qu'il serait difficile de ne pas prendre en compte les revendications des commerçants. Le départ de Georges Frêche à la Région et son remplacement à la mairie de Montpellier par Hélène Mandroux n'ont pas été pour rien dans ce dénouement. Le conflit s'était en effet largement cristallisé sur la personne du maire de Montpellier, l'attitude d'Hélène Mandroux ayant immédiatement été jugée plus ouverte.

Le protocole dit « protocole centre ville/Odysseum » a pu être signé en septembre 2005 puis en février 2006 (avec plus de signataires) par la Ville, l'Agglomération, la SERM, la CCI, la SOCRI et la FADUC. La CCI a initié le mouvement du côté des commerçants, ce qui n'est sans doute pas étranger à la prise de compétence de la Région sur les ports d'intérêt national, et notamment sur celui de Sète. La CCI a en effet un intérêt au dialogue avec la nouvelle autorité compétente, dont le président est aussi président de l'Agglomération et un proche d'Hélène Mandroux. Le protocole Odysseum prévoit qu'en contrepartie du retrait des 24 recours déposés contre Odysseum et de tout recours ultérieur, la Ville s'engage à réaliser un certain nombre de travaux de voirie pour appuyer le développement du centre ville et la relance du volet commercial. Est également prévue l'extension du Polygone, pour laquelle la ville a accepté de déclasser un bâtiment de la mairie annexe adjacent. Par ailleurs, il a été admis que les surfaces commerciales d'Odysseum seraient réduites de 30% par rapport au projet initial. Ce compromis est potentiellement source de contradictions entre, d'une part, l'objectif de la Ville d'aller vers plus de transports collectifs et, d'autre part, la concession faite en matière de voirie. Néanmoins, ce point de vue mérite d'être relativisé car les besoins en termes de mobilité diffèrent selon les populations concernées (les résidants, les personnes qui travaillent en ville, celles qui viennent seulement faire leurs achats, etc.). Les enjeux ne sont pas les même selon que les déplacements sont contraints ou choisis. Dans ce dernier cas de figure, le risque est par exemple d'encourager les chalands résidant en dehors de Montpellier à se rendre (en voiture) dans un commerce de périphérie plutôt que dans une boutique du centre ville.

Plus fondamentalement, ce compromis a permis de rouvrir le jeu, notamment en direction de la CCI. Cette dernière se trouve désormais associée au comité de suivi des actions « commerce », qui ne réunissait jusque là que la Ville et la SERM, ainsi qu'à des réflexions plus générales sur les opérations d'aménagement. Le volet « commerce » de Grand Cœur est directement lié à la reprise de ce dialogue. Les collectivités étant peu familiarisées avec ce champ d'intervention, l'association de la CCI à l'action municipale permet de donner un véritable contenu à cet aspect du programme. Globalement, malgré la levée de boucliers suscitée au départ par la piétonisation de l'Écusson, qui s'est inversée par la suite, les représentants des commerçants perçoivent aujourd'hui Grand Cœur de manière positive.

À la construction de cet accord public-privé s'ajoute une autre dimension du consensus local, liée aux rapports entre collectivités. La configuration politique a grandement facilité la mise en place de Grand Cœur, la Ville, l'Agglomération, le Département et la Région étant dirigés par un exécutif de même couleur politique. Les rapports entre la Ville et l'Agglomération méritent cependant une attention

particulière dans la mesure où c'est d'abord à leur échelle que se joue le programme. De nombreuses responsabilités ont été transférées à l'Agglomération, que ce soit en matière de politique de la ville, d'équilibre social de l'habitat ou encore de transports. Pourtant, c'est la Ville qui pilote Grand Cœur, alors que celui-ci vise explicitement à aménager un centre à l'échelle de l'agglomération. Il y a plusieurs raisons à cela. La première, qui est la plus évidente, a trait à la temporalité du projet, qui a émergé au moment où l'équipe en charge de ces dossiers à l'Agglomération se mettait en place. Il va de soi que la Ville, qui bénéficie d'une expérience de trente ans d'aménagement maîtrisé, n'a pas attendu les préconisations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) pour réfléchir à l'intensification de son développement en cœur de ville. Par ailleurs, les objectifs de Grand Cœur s'inscrivent parfaitement dans les documents de planification dont l'Agglomération a la responsabilité, notamment le SCOT et le PLH (plan local de l'habitat). Enfin, pour l'Agglomération, l'enjeu se situe plutôt en périphérie, le secteur « ville » étant pris en charge par l'institution communale. Il se situe également plutôt du côté d'autres types d'intervention comme le tramway, le développement économique et la collecte des déchets. Il est assez parlant que les dossiers de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) aient échu à la Ville plutôt qu'à l'Agglomération. Ce cas de figure est intéressant en ce qu'il démontre que chaque site d'interactions présente son propre modèle de fonctionnement. Celui-ci doit être rapporté, sur le temps long, à des configurations locales dont chacune donne un contenu singulier aux évolutions décidées au niveau central.

Cela ne signifie pas que l'Agglomération ne participe pas à Grand Cœur. L'inverse serait d'ailleurs étonnant, l'actuel président de l'Agglomération, Georges Frêche, ayant été le promoteur politique du projet du temps où il était premier magistrat de Montpellier. Cette participation est surtout d'ordre financière et concerne le volet « logement ». En complément de ceux de la Ville, l'Agglomération apporte en ZAC et hors ZAC les financements nécessaires à l'équilibre des opérations sur le logement social, qu'il s'agisse d'acquisition-amélioration ou de création neuve, ce qui particulièrement difficile aujourd'hui compte tenu du prix du foncier en centre ville et du coût des réhabilitations. Produire du logement revient environ deux fois moins cher en périphérie que dans le centre ville. Cela conduit bien sûr l'Agglomération à opérer des choix. Pour autant, les acteurs communautaires considèrent que l'action en faveur du cœur de ville est importante si l'en juge par leur récente décision de doubler leur subvention.

2.2. au-delà des scènes de négociation locales

Changeons à présent de focale d'analyse pour nous intéresser aux rapports entre le maître d'ouvrage du projet, la Ville, et les acteurs impliqués à divers titres mais dépendant plutôt de l'échelon central. La séparation entre ces deux types d'acteurs est certes artificielle tant les services extérieurs de l'État et les directions régionales des grands établissements publics nationaux participent à la définition d'un intérêt territorialisé. Pourtant, Grand Cœur fait apparaître une distinction assez nette, en termes de jeux d'acteurs, entre les rapports inter-collectivités et les rapports renvoyant plutôt à la dimension local/central. Il n'y a pas d'opposition sur les grands objectifs du programme. Ceux-ci sont assez consensuels. En revanche, peuvent s'exprimer des perceptions différentes du bien commun et de la manière d'envisager l'intervention publique. Cela entraîne des conséquences sur la matérialisation du

projet. Deux cas illustrent notre propos : le projet de ZAC « Nouveau Saint Roch » et le projet de parking du Peyrou.

Saturée, peu fonctionnelle, la gare Saint Roch est aujourd'hui totalement inadaptée aux besoins d'une ville comme Montpellier. La construction d'une gare TGV périphérique n'étant pas prévu avant une quinzaine d'années, sa modernisation est devenue inévitable. Celle-ci est du ressort de la SNCF et de Réseau ferré de France (RFF). Pour la Ville, le secteur de la gare n'en est pas moins stratégique à plusieurs égards : proximité avec le centre historique, potentialité de pôle fonctionnel à l'échelle d'un centre ville élargi avec, notamment, un pôle d'échange intermodal entre le train, le tramway, la voiture individuelle (un parking est prévu) et le car, etc. Par ailleurs, la présence de plusieurs hectares de friches intéresse la collectivité, qui a mis au point un projet de ZAC – le deuxième au sein du périmètre Grand Cœur après la ZAC Saint Charles. Le problème provient ici du fait que ces terrains appartiennent à la SNCF, à RFF et, dans une moindre mesure, à La Poste. La participation d'équilibre de la Ville est jugée beaucoup trop élevée par les acteurs municipaux. Son ampleur s'explique par l'élévation du coût du foncier provoquée par la reconstitution des équipements ferroviaires. Celle-ci est obligatoire lorsque la SNCF et à RFF, bénéficiaires du domaine public ferroviaire, ont à déplacer leurs installations sans l'avoir décidé. La Ville aurait le sentiment de payer deux fois si elle devait à la fois acquérir ces terrains au prix fort et financer dans un même mouvement d'importantes reconstitutions. De leur côté, les entreprises ferroviaires, soumises de manière croissante à la logique de marché, recherchent un rendement maximum de leurs actifs immobiliers. Les négociations ont commencé il y a plusieurs années et, bien que des pistes aient été explorées, aucun compromis n'a été trouvé à ce jour.

Le deuxième cas est le projet de parking du Peyrou. Georges Frêche s'est prononcé pour ce projet à une époque où les relations institutionnelles entre le CCI et la Ville étaient rompues. Il s'y est ensuite opposé une fois qu'il n'était plus maire, dans des discours où il était beaucoup question de SCOT, de PDU et de transports collectifs. Ce projet intéresse beaucoup les commerçants du centre ville. Leur constat est le suivant : le secteur ouest souffre d'un déficit de stationnements qui pénalise le développement commercial. La CCI a réussi à convaincre la Ville de l'intérêt de ce dossier, alors que les services patrimoniaux y étaient défavorables – la Place royale étant classée monument historique. Aussi ces derniers ont-ils donné leur accord au printemps 2005, mais assorti d'un cahier des charges très strict. La commission supérieure des monuments historique a été plus catégorique en refusant le projet au motif qu'il portait atteinte au site et que des contraintes de sécurité pouvaient émerger. Plusieurs députés de l'Hérault appartenant à la majorité parlementaire se sont alors mobilisés. Le maire et le président de la CCI ont été reçus au ministère de la Culture. Le ministre de la Culture Renaud Donnedieu de Vabres s'est rendu sur le site du Peyrou et a donné son accord, mais pour un autre parking (à côté des Arceaux, donc plus loin de l'hyper-centre). Cette manière de dire « oui » sans se mettre à dos la commission supérieure des monuments historiques ne satisfait guère la Ville et les acteurs économiques. La posture des services patrimoniaux peut être rapprochée de leur attitude sur la ZAC Saint Charles. Cette ZAC est aujourd'hui presque terminée, à l'exception de l'implantation universitaire (pour laquelle les travaux ont toutefois commencé). Le problème se concentrait sur l'ancien hôpital, dont la plus grosse partie date du XVIIIe siècle. Les Monuments

historiques ont considéré que la démolition de certains bâtiments brisait la cohérence architecturale et l'unité fonctionnelle de l'ensemble[3].

Plusieurs types de légitimité coexistent et sont potentiellement sources de blocage :

- celle, politique, des collectivités locales. Mais nous avons vu que les relations inter-collectivités ne constituaient pas un obstacle à la mise en œuvre de Grand Cœur ; au contraire, même, puisque tous les échelons territoriaux participent au programme par le biais de leurs compétences respectives ;
- celle d'une administration centrale dépositaire d'un autre intérêt collectif ;
- celle, enfin, d'entreprises publiques porteuses de missions de service public (le mécanisme des reconstitutions n'existe d'ailleurs qu'au nom de ces missions), même si les objectifs de rentabilité ont gagné beaucoup de terrain sur la logique de l'intérêt général.

Ces légitimités renvoient donc, à des degrés divers, à un intérêt public. Dans ce contexte, le règlement des oppositions ne peut être simple, aucun intérêt n'étant « supérieur » à un autre. La négociation est par conséquent la voie privilégiée pour réguler les conflits d'intérêt et ajuster les priorités des uns et des autres. Il faut également insister, à ce stade, sur le rôle du politique. La Ville exprime, à travers Grand Cœur, sa volonté politique. Mais aussi forte qu'elle soit, celle-ci s'inscrit dans un jeu à plusieurs échelles. L'exemple du projet de parking du Peyrou le démontre parfaitement. Alors que ce projet semblait devoir être abandonné, la mobilisation des grands élus locaux, de gauche comme de droite, a permis d'inverser la tendance. Grand Cœur a été pensé par la Ville. Sa mise en œuvre n'en reste pas moins tributaire, comme la plupart des politiques locales, d'échanges multi-niveaux. L'analyse des moyens d'action utilisés dans le cadre de ce programme le confirme.

3. le passage à l'opérationnalisation

Analyser, comme on vient de le faire, le rôle des différents d'acteurs permet d'éviter le piège consistant à réifier la ville comme acteur unitaire. Nous avons toutefois quelque peu ignoré, jusqu'ici, les acteurs opérationnels, c'est-à-dire ceux qui ont la charge de donner corps, très concrètement, aux opérations. Or, il est évident que leur rôle est primordial. Ces acteurs agissent à travers une variété de dispositifs. L'ensemble des techniques et des moyens d'opérer structure, au moins autant que ses finalités, l'action publique (Lascoumes, 2004). Il est rare, à ce sujet, qu'un programme d'action soit mono-instrumental. Grand Cœur en apporte la confirmation dans la mesure où (presque) aucun dispositif pouvant présenter un intérêt n'a été laissé de côté.

3.1. les acteurs et les cadres de l'opérationnalisation

L'une des principales originalités dans la conduite du dispositif Grand Cœur provient de la mise en place d'une mission dédiée. Cette mission, localisée boulevard du Jeu de Paume, donc au plus près du terrain, est composée d'une dizaine d'agents de la

[3] Il existe une opposition structurelle, dans les manières de concevoir la ville, entre les aménageurs et les services du patrimoine. Les premiers (SERM, Ville) reprochent aux seconds leur conservatisme pendant que les seconds accusent les premiers de négliger totalement (par incapacité intellectuelle ou à dessein) le point de vue patrimonial.

Ville et d'une douzaine de salariés de la SERM. Cette équipe pluridisciplinaire est dirigée par un cadre territorial de la Ville, architecte de formation. Relativement réduite, elle dispose de moyens d'action assez conséquents. Son rôle est d'abord d'assurer la coordination des intervenants. Elle bénéficie de quelques maîtrises d'ouvrage directes, notamment sur les monuments historiques et les ravalements. Son caractère de mission, et non d'administration, doit lui permettre de rendre compte de la manière dont elle atteint les objectifs fixés. La coopération au sein d'un noyau dur d'acteurs composé de la Ville et de la SERM est donc bien institutionnalisée. Elle est exigée par la gestion d'une multiplicité de problèmes liés à la vie quotidienne (ce qui n'est pas le cas par exemple pour les ZAC).

Les deux principaux volets de Grand Cœur sont étroitement liés à l'action privée. C'est pour cette raison que la Ville a passé une convention publique d'aménagement (CPA) avec la SERM. Cette dernière est plus en mesure que la collectivité d'intervenir sur l'achat et la vente de logements et de locaux commerciaux. De manière générale, le développement du secteur paramunicipal est une tendance qui s'est généralisée depuis les années 1980. Il est vrai qu'il permet à l'équipe municipale de se consacrer aux affaires ordinaires tout en endossant un rôle managérial (Lorrain, 1993). Cela dit, les Montpelliérains font difficilement la distinction entre l'acteur SERM et l'acteur Ville. À travers la CPA, la Ville donne les grandes lignes de ses objectifs. Sur le volet « logement », qui constitue 70% de sa mission, la SERM aide des opérations privées et achète des logements qu'elle revend soit à des opérateurs sociaux, soit à des opérateurs privés qui font du logement privé réhabilité ou neuf (dont une partie est conventionnée). Sur le volet « commerce », qui représente 30% de sa mission, elle acquiert, dans la continuité de ce qu'elle fait en matière de logement, des locaux en pieds d'immeuble et participe, en lien avec la CCI, aux réflexions en matière d'urbanisme commercial. La SERM n'est pas missionnée sur le volet « cadre de vie », que la Ville gère directement.

Si les rapports entre la Ville et la SERM ne sont pas exempts de frictions, il existe un réel lien de confiance entre les deux institutions, que trente années de coopération ont permis de construire et de mettre à l'épreuve (Dubois, 1997). La SERM doit rendre des comptes à ses principaux actionnaires que sont la Ville et l'Agglomération. Dans le cadre de Grand Cœur, outre les réunions hebdomadaires avec l'équipe municipale, la CPA prévoit tous les ans des comptes-rendus à la collectivité (CRAC) sur les opérations. Il en ressort une actualisation des bilans qui est validée par le conseil municipal. Cela permet de maintenir les équilibres, de demander une éventuelle participation complémentaire à la Ville et de redéfinir la stratégie opération par opération. La SERM dispose de compétences et d'une expérience qui la qualifient pour être l'opérateur du projet, auquel elle dédie une équipe complète. La proximité entre la Ville et la SERM transparaît clairement à travers la pratique du droit de préemption urbain (DPU), qui permet à une collectivité d'acheter en priorité des biens mis en vente sur le territoire de la commune. La SERM n'est pas délégataire de ce droit, mais les avis de préemption sont préparés conjointement avec la Ville. La SERM se trouve ainsi associée à la mise en œuvre d'un intérêt général local.

S'il est loin de se résumer à cela, le programme Grand Cœur constitue un élément du compromis passé entre la Ville et les commerçants du centre. Ce compromis s'est traduit, on l'a vu, par une réintégration de la CCI dans le jeu. Cette dernière est

désormais associée aux réflexions prospectives et à la définition des objectifs. Ainsi, une étude de marchandising financée par la SERM (dans le cadre de la CPA), la CCI et Tertial (le promoteur d'Odysseum) est actuellement en cours. Son objet est d'étudier les opportunités en matière d'offre commerciale, afin de pouvoir attirer et installer plusieurs grandes enseignes en centre ville. L'institutionnalisation du partenariat entre la collectivité, la CCI et les commerçants va également se solder par l'installation d'un « manager du centre ville » chargé d'organiser le centre ville comme on organise un centre commercial. Cette entité, qui ne sera pas rattachée à la Ville, sera financée à part égale par la CCI et la Ville, et éventuellement (mais de manière beaucoup plus marginale) par l'Office de tourisme, l'autorité organisatrice des transports urbains, les commerçants, etc. Elle assurera l'interface entre ces différents acteurs et endosserait un rôle de promotion et d'animation commerciale du centre ville.

3.2. la mobilisation d'une gamme complète d'outils opérationnels

Devant l'étendue et la complexité des problèmes à résoudre, la Ville a fait le choix de mobiliser la totalité des dispositifs juridiques disponibles, du plus incitatif au plus coercitif. Le cas du volet « logement » illustre parfaitement cette stratégie pragmatique. Il serait fastidieux de mentionner l'ensemble des outils retenus. C'est pourquoi nous nous limiterons à quelques exemples. Parmi les outils retenus par la Ville, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont parmi les plus incitatifs : elles n'imposent pas de travaux aux propriétaires occupants ou aux bailleurs, mais créent des conditions favorables à leur réalisation. La Ville a signé une convention OPAH de rénovation urbaine en 2004 pour les zones Nord Écusson, Clémenceau et Gambetta-Figuerolles. Participent à son financement la Ville, l'Agglomération, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)[4] et le Département. Une deuxième OPAH-RU est prévue sur les quartiers Layssac-gare-Sud Écusson. Les périmètres de restauration immobilière (PRI), quant à eux, complètent le précédent dispositif par leur mécanisme juridiquement contraignant. L'obligation de faire des travaux est prescrite dans ce cadre sous déclaration d'utilité publique (DUP). Ces deux outils sont conduits par la SERM. Nous pourrions également mentionner, dans un autre registre (celui de la préservation du patrimoine) la zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP). Cette procédure, décidée par arrêté préfectoral, s'ajoute au label « secteur sauvegardé », qui s'acquiert, lui, par arrêté ministériel. Trois ZPPAUP ont été instaurées dans le secteur de Grand Cœur. Ce label impose certes moins de contraintes que celui de secteur sauvegardé, mais les travaux restent tout de même soumis à l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.

Un cas extrême de cette mobilisation instrumentale « tous azimuts » consiste en quelque sorte à « instrumentaliser l'instrument » pour l'adapter aux problématiques du programme. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), mise en place début 2004, visait initialement à soutenir, en centralisant d'importants financements, des projets globaux de rénovation urbaine dans des quartiers classés en zone

[4] L'ANAH n'intervient que sur le parc privé, soit à travers un bilan d'aménagement, soit à travers une OPAH-RU. Depuis le 1er janvier 2006, l'Agglomération, qui a un PLH approuvé, attribue les subventions de l'ANAH pour le compte de l'État. La direction départementale de l'Équipement est mise à disposition de l'Agglomération pour l'instruction des dossiers. Toutefois, les financements de l'Agglomération en matière de logement ne se réduisent pas à la distribution de ces aides. Celle-ci puise également sur ses fonds propres.

urbaine sensible (ZUS). Plusieurs villes comme Saint-Étienne, puis Mulhouse, Perpignan, Montpellier et d'autres, ont fait valoir que des îlots situés en quartiers anciens pouvaient connaître à leur échelle les mêmes difficultés que les grands ensembles et que des objectifs similaires, comme la mixité sociale, pouvaient être, ici et là, recherchés. L'action de quelques villes a ainsi permis de réorienter l'action de l'ANRU. Montpellier, qui est l'une d'elles, bénéficie de trois dossiers de ce type : deux plutôt classiques (Mosson et Petit-Bard, classés en ZUS) et un, plus atypique, qui concerne le quartier centre (très partiellement couvert par une ZUS) avec les trois zones prioritaires déjà mentionnées : Gély-Figuerolles, Gambetta et Nord Écusson. Ce résultat s'explique en partie le fait que c'est le maire de Perpignan, Jean-Paul Alduy, qui présidait l'ANRU. Or, le centre de Perpignan connaît des problèmes comparables à ceux du centre de Montpellier – ce qui vaut d'ailleurs à cette ville d'être également bénéficiaire d'un dossier « centre ». Le président de l'ANRU ne pouvait donc pas rester insensible à la demande de Montpellier.

Les zonages (îlots ANRU, OPAH-RU, ZPPAUP) indiquent que l'intervention publique n'a pas la même intensité dans toutes les zones du périmètre. Ils rappellent en même temps la nécessité d'adapter l'action publique aux spécificités micro-locales, qu'elles soient sociales, économiques ou patrimoniales. Pour le dire autrement, on ne fait pas de la même chose à Figuerolles, en plein cœur de l'Écusson et dans le quartier des Aubes. Rapporté à l'histoire des politiques montpelliéraines d'aménagement et d'urbanisme, Grand Cœur se distingue par son périmètre, nous l'avons évoqué, mais également par les outils utilisés. Le programme comprend certes deux ZAC, pilotées de manière relativement autonomes par rapport au reste du programme. La ZAC est une procédure que la municipalité a beaucoup mobilisée au cours des dernières décennies. Elle permet, il est vrai, de conserver la maîtrise d'une opération sur une vaste échelle. La collectivité peut y inclure ses souhaits tout en en confiant la réalisation à un aménageur privé ou semi-public et en bénéficiant de règles dérogatoires aux normes classiques de l'urbanisme communal. Mais ce qui caractérise Grand Cœur, c'est la combinaison de multiples outils, que signale toute une série de sigles : OPAH-RU, PRI, ZPPAUP, etc. Si le projet se heurte à certains obstacles, on ne peut pas dire qu'il souffre d'un déficit d'instrumentation.

Une nouvelle fois, le caractère multi-niveaux de l'action publique doit être souligné. Le rôle de l'ANRU ou encore de l'ANAH est là pour le rappeler. La mise en œuvre du programme s'inscrit dans des partenariats qui dépassent le niveau local et transcendent les échelles territoriales. Le cas des dossiers ANRU est particulièrement intéressant. Il démontre que les financements, loin d'être octroyés unilatéralement par l'échelon central, sont toujours l'objet de discussions et de négociations. Par ailleurs, la croyance en une auto-efficacité des instruments doit être relativisée. Les effets que produisent les instruments de l'action publique sont indissociables de la manière dont ils s'inscrivent dans des logiques et des configurations singulières. Ils font plutôt figure, à ce titre, de variables dépendantes. Cela ne signifie pas que leur importance soit secondaire. Mais leur usage mérite d'être analysé à la lumière d'autres données. L'opérationnalisation ne constitue donc pas l'aboutissement de notre raisonnement, de même qu'elle ne constitue pas l'horizon indépassable des programmes publics : la phase de mise en œuvre bouscule les perceptions des acteurs et impacte la (re)définition de l'intervention. Si la mise en instruments

permet la concrétisation du projet, elle doit être pensée en lien avec les soubassements cognitifs de l'action publique et l'activation de systèmes d'acteurs.

conclusion

Le projet urbain oscille toujours entre deux univers de significations : le volontarisme (stratégie, contrôle, vision à long terme) et l'interaction (construction de consensus, pragmatisme, horizontalité) (Pinson, 2004). En ce qui concerne la manière d'envisager les politiques d'aménagement et d'urbanisme, nous avons vu que Grand Cœur était porteur de nouveautés, mais également de nombreuses continuités, que ce soit dans les représentations de la ville ou dans les modalités d'intervention de la collectivité. Par ailleurs, nous avons vu que le programme était un moyen de constituer la ville en acteur collectif et que, à ce titre, il ne pouvait être correctement analysé qu'au prisme des enjeux de gouvernance, que ceux-ci concernent le niveau local ou qu'ils renvoient à des référentiels plus globaux. Nous avons vu, enfin, que si Grand Cœur représentait une inflexion dans les objectifs et le contenu des politiques de la Ville, le changement était au moins autant effectif dans l'usage des instruments d'action publique. La complexité de l'intervention en cœur de ville explique la multiplicité des partenariats et des outils mis en œuvre. Cette situation soulève en retour des enjeux de mobilisation et de coordination. Le projet urbain s'insère ainsi dans une configuration débordant largement l'échelle de son application, configuration qu'il contribue lui-même, en même temps, à dessiner.

Références

ARAB, N. (2001) « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et sociétés*, n°105, 2001

ARAB, N. (2003) « Pratiques et ingénierie de projet en phase amont : le cas d'Odysseum à Montpellier », *in* PROST R., *Projets architecturaux et urbains. Mutation des savoirs dans la phase amont*, Paris, PUCA.

ASCHER, F. (2001) *Les Nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris, L'Aube

BOBBIO, L. (1996) *La Democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milan, Franco Angeli

DEMATTEIS, G. (2003) « Centralité », *in* LÈVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin

DEVISME, L. (2007) « Centralité et visibilité dans le projet urbain de l'Île de Nantes », *in* TSIOMIS, Y. (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, Jean-Michel Place

DUBOIS, J. (1997) *Communautés de politiques publiques et projets urbains. Étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, L'Harmattan

DURAN, P. (1999) *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ

GAUDIN, J.-P. (1999) *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences po

HELLEQUIN, A.-P. *et alii* (2007) « Centralité, continuité et citadinité. Effets et réception du projet Neptune à Dunkerque », *in* TSIOMIS, Y. (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, Jean-Michel Place

INGALLINA, P. (2001) *Le Projet urbain*, Paris, PUF

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (2004) « Introduction », *in* LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la FNSP

LE GALÈS, P. (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1

LE GALÈS, P. (2003) *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences po

LORRAIN, D. (1993) « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n°3

NÉGRIER, E. (2005) *La Question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG

OFFNER, J.-M. (1999) « Gouvernance, mode d'emploi », *Pouvoirs locaux*, n°42, 1999

PINSON, G. (2002) « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », *in* Fontaine, J., Hassenteufel, P. (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR

PINSON, G. (2004) « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *in* LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la FNSP

SMITH, A., SORBETS, C. (dir.) (2003) *Le Leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR